

sphères de la production et de la reproduction et dont on ne retient généralement que les produits visibles : le lotissement "irrégulier" ou l'atelier "informel".

L'ensemble des contradictions qui viennent d'être évoquées ont eu pour effet de stimuler les pratiques populaires, en particulier dans les deux domaines essentiels du logement et de l'accès au revenu.

Depuis vingt ans, les citadins africains ont construit plus de 80 % de l'ensemble du parc de logements à travers des "filiales populaires", rendant obsolète l'opposition entre légal et illégal. Ces filiales fédèrent en réalité une multitude de systèmes locaux composés empruntant à tous les registres du droit, de la gestion et des représentations. La crise a incontestablement activé ces filiales ; les citadins pauvres, exclus du système bancaire et peu au fait des normes en vigueur, se sont rabattus sur des modes d'occupation du sol et de construction de logements qui sont parfois abusivement assimilés à des versions modernisées de systèmes appliqués en milieu rural. Ces pratiques de l'espace habité ont réduit la portée de la "crise urbaine" mais au prix d'une urbanisation dévoreuse d'espace jusqu'à l'excès.

Les plans d'austérité imposés aux pays du Tiers-Monde ayant pour effet de réduire le volume d'emplois salariés, l'énergie et l'ingé-

niosité des citadins pauvres se sont de plus en plus employées dans la recherche aléatoire de revenus réguliers. La vitalité du "secteur informel", qu'il faut lire plus comme un symptôme de crise que comme une véritable option de sortie de crise, révèle clairement ses fonctions non strictement économiques ; la "seconde économie" a pour effet de geler les conflits de classe et d'imposer des logiques micro-entrepreneuriales, ce qui provoque une dislocation croissante des liens entre l'Etat et les économies urbaines.

LE SENS DES PRATIQUES

Cette pétrification des règles du jeu social n'est cependant qu'apparente. Que le coût des produits alimentaires de première nécessité s'élève brutalement et l'on voit les pauvres déferler sur la ville moderne. Dans les pays arabes, le rejet global d'une modernisation citadine incapable d'assurer la dignité du plus grand nombre est suscité et exploité par les mouvements intégristes.

En Amérique Latine, la pratique sociale est parvenue à imposer la conception du logement comme processus se déroulant en étapes successives et non comme produit fini. Elle a fait plus ; la participation populaire dans le domaine de l'habitat est entrée en résonance avec d'autres thèmes pour poser des exigences nouvelles telles que la ges-

tion urbaine partagée, le pouvoir urbain et la démocratie. Des mécanismes permanents de participation ont ainsi vu le jour à Lima au Pérou ou à Curitiba au Brésil et, partout, la pression populaire a accéléré le transfert des pouvoirs au niveau municipal.

La récurrence des logiques sociales liées à la pauvreté explique la richesse et la vitalité de pratiques urbaines fortement structurantes mais aussi profondément ambivalentes. Leur capacité subversive est souvent aussi impressionnante que la facilité avec laquelle elles sont récupérées. Ainsi la tolérance des pouvoirs par rapport aux initiatives de la base, si elle apparaît comme le phénomène des années quatre-vingts, n'en exprime pas moins, chez les gouvernants, la forte conviction que les initiatives populaires sont de bons "amortisseurs de crise". Tout le problème est d'évaluer la durée d'élasticité de ces "amortisseurs" dans un contexte international où la logique du social ne paraît avoir d'avenir que subordonnée aux rapports marchands et ne saurait survivre contre eux.

**Emile LE BRIS
ORSTOM (1)**

(1) ORSTOM : Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération.

Gestion urbaine et développement économique

par Hugues LE MASSON

Une étude effectuée par la Banque Mondiale à l'occasion du colloque organisé les 7 et 8 octobre 1986 par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE sur le développement urbain, montre que les villes ont un rôle vital dans l'économie des pays en développement : au moins 50 % du PNB de ces pays y est produit. Ce chiffre devrait passer à 67 % d'ici l'an 2000. Ceci signifie que les politiques urbaines ont d'importantes répercussions sur l'économie nationale par : l'efficacité avec laquelle les ressources sont utilisées, la productivité de la population active, l'apport des villes aux performances et à la croissance de l'économie nationale, l'interaction entre développement urbain et développement rural.

Les politiques urbaines ont pour objet de permettre aux villes de remplir une double mission :

● **mission sociale** pour la fourniture des services nécessaires à la population (état-civil, santé, école, cimetières, ...),



Le Boulbinet, village d'origine. Photo : Jean Duminy

● **mission économique** pour la mise à la disposition des infrastructures (eau, assainissement, électricité, téléphone, marchés, déchets, plans d'urbanisme, ...) nécessaires aux besoins de l'activité économique.

Pour pouvoir les remplir avec efficacité, les responsables de la ville ont besoin de :

● **pouvoirs** définis par la loi ou la réglementation,

● **moyens** financiers et humains.

Le présent article a pour objet de décrire, en s'appuyant sur quelques exemples (1), les pouvoirs et moyens dont peuvent disposer les communes urbaines d'Afrique francophone ; leur connaissance permettra alors d'apprécier dans quelle mesure ces communes peuvent remplir leur double mission.

LES POUVOIRS DES COMMUNES

Ils sont définis par la loi municipale propre à chaque pays ; en Afrique francophone, elle est en général calquée sur la loi municipale française. Celle-ci prévoit que la commune est administrée par : un organe législatif, le Conseil Municipal, élu par la population, et un organe exécutif, le maire, élu par le Conseil Municipal, qui a pour mission de préparer et exécuter les décisions du Conseil (budget, gestion du personnel communal...).

Dans le souci de protéger le contribuable contre tout excès de pouvoir du maire, la loi française a également prévu de séparer les fonctions d'ordonnement des dépenses (assurées par le maire) de celles du paiement (assurées par le percepteur agent du Ministère des Finances). Ceci signifie que la caisse de la commune, tenue par le percepteur (qui reçoit également les impôts), est confondue avec la caisse de l'Etat ; comme cette caisse doit toujours présenter un solde positif, la règle veut que le percepteur ne paie les factures de l'Etat et celles de la commune que s'il a un compte créditeur.

En Afrique, on applique les mêmes principes tout en les adaptant légèrement au contexte spécifique de chaque pays. C'est ainsi qu'au Sénégal, la loi municipale type français s'applique partout sauf : à Dakar et dans sa communauté urbaine parce que c'est la principale ville du pays ; dans les neuf communes chef-lieu de région où, par suite de leur importance politique, le maire n'est pas élu par le Conseil mais nommé par le Ministère de l'Intérieur parmi les fonctionnaires de ce Ministère ; dans les zones rurales.

Dans ces conditions, la loi type français ne s'appliquera qu'à une trentaine de communes aux ressources si faibles, compte tenu de la pauvreté du pays, qu'elles ne peuvent assurer aucune de leurs missions. Les grandes communes ne sont guère mieux loties car elles sont en fait totalement entre les mains de l'Etat : soit parce que leur Maire est nommé par le Ministre : comment

pourrait-il alors s'opposer à des décisions du Ministre des Finances qui, sous couvert de décentralisation (en réalité parce que l'Etat n'a plus de moyens), réduit les subventions accordées aux communes (à Ziguinchor, elles étaient passées entre 1982 et 1986 de 120 à 50 millions CFA), tout en leur transférant des responsabilités (écoles) et sans modifier la fiscalité locale. Soit tout simplement parce que, via le percepteur, la caisse de la commune est entre les mains de l'Etat : peut-on imaginer que les percepteurs, agents de l'Etat, paieront en priorité, sur leurs caisses vides, les dépenses des communes même si elles ont été régulièrement inscrites au budget ? Leur incapacité de fait à payer ces factures a des conséquences qu'on peut imaginer non seulement sur les fournisseurs privés ou publics (cas des impayés d'eau, d'électricité, téléphone, ...) mais aussi sur le fonctionnement même de la commune : l'impossibilité de payer interdit l'année suivante la sortie du compte administratif et donc la préparation et le vote du budget.

Enfin l'impécuniosité de tous les Etats africains les amène à prendre des décisions, peut-être nécessaires sur le court terme, mais aux effets pernicieux sur le long terme. C'est ainsi, toujours au Sénégal, que le territoire des communes pouvait être soit : du domaine privé des particuliers, du domaine privé de la commune, du domaine privé de l'Etat ou du domaine "National".

La loi 87/11 du 24 février 1987 a prévu que ce "domaine national" serait transféré au domaine privé de l'Etat ce qui permet alors à ce dernier et, en pratique au Ministère des Finances, de trouver des ressources supplémentaires par sa vente soit aux communes, soit à des particuliers. De même, cette loi a également prévu que le domaine privé de l'Etat, situé dans les communes et faisant aujourd'hui l'objet de baux à long terme, pourrait être cédé aux locataires moyennant des prix réduits et des incitations fiscales sous forme d'impôts locaux réduits.

Cette double mesure qui confirme la faiblesse des pouvoirs réels des communes face à l'Etat, permet certes à ce dernier de se procurer des recettes additionnelles par vente de son patrimoine mais aux dépens de l'intérêt communal : comment les communes peuvent-elles maîtriser leur urbanisation et leur développement économique si elles sont d'abord obligées de négocier avec un Etat ayant en priorité les soucis d'un marchand de biens ? Ces exemples sénégalais - mais la réalité ailleurs ne doit guère être différente - amènent à penser que dans la plupart, sinon la totalité, des pays africains, les communes urbaines ne peuvent pas avoir d'existence autre que politique, leurs pouvoirs économiques étant soit inexistantes, soit entre les mains de l'Etat.

LES MOYENS DES COMMUNES

La démonstration qui vient d'être faite pour les pouvoirs des communes s'applique également à leurs moyens : elles n'en ont pas. Sur le plan financier, les chiffres ci-après fournissent, pour quelques grandes communes du Sénégal, une idée des moyens dont disposent les autorités locales pour assurer leur double mission sociale et économique.

● Dakar (800 000 habitants) budget 86/87 en fonctionnement : 6 milliards de Francs CFA (dont 3 reversés à la communauté urbaine) et en investissement : 1,5 milliard.

● Thies (180 000 habitants) fonctionnement : 370 millions de Francs CFA, investissement : 80 millions.

● Ziguinchor (100 000 habitants) fonctionnement : 275 millions de Francs CFA, investissement : 0.

A titre de comparaison, le budget 1986 de Louveciennes (commune de 7 500 habitants de la banlieue parisienne) s'établit en fonctionnement à 1,985 milliard de Francs CFA, et en investissement à 830 millions de Francs CFA, soit au total près de la moitié de la ville de Dakar pourtant cent fois plus peuplée. Il sera donc difficile aux communes sénégalaises d'assurer leur mission économique comme on va le voir par l'analyse rapide du contenu de leurs budgets qui, comme en France, comprennent un budget de fonctionnement et un budget d'investissement.

Le budget de fonctionnement

Il comprend les mêmes chapitres de dépenses qu'en France c'est-à-dire : charges salariales, énergie, eau, frais d'entretien des bâtiments et véhicules. A titre d'ordre de grandeur, sur les 275 millions du budget de Ziguinchor, 110 servent à rémunérer les 138 agents de la commune, à payer les indemnités du maire et des adjoints (Pour leur part, les 130 agents de Louveciennes ont coûté en 1986 : 650 millions de Francs CFA). Sur le solde, soit 165 millions, les factures d'eau annuelles représenteraient (sur la base des consommations de novembre et décembre 1986) près de 39 millions : est-ce possible pour la commune ?

On peut noter au passage qu'un budget aussi faible interdit de prévoir en section de fonctionnement, dépenses d'intérêts et prélèvement pour le budget d'investissement car les charges sont, on le voit avec l'eau, supérieures aux recettes. Sous une autre forme, ceci signifie qu'une ville comme Ziguinchor n'a pas, dans l'état actuel de ses recettes, la capacité de faire le moindre investissement sur emprunt : à titre de comparaison, la capacité d'autofinancement de Louveciennes s'est élevée en 1986 à 375 millions de Francs CFA. Une autre conséquence de cette situation est que les communes peuvent être amenées à ne pas utiliser les investissements réalisés par l'aide étrangère : l'aide allemande a financé à Ziguinchor un abattoir municipal qui, s'il était

exploité par la commune, lui coûterait 500 000 Francs CFA par mois. On a donc pris le prétexte qu'il n'avait pas été implanté sur le territoire communal pour en refuser la prise en charge ; cet abattoir est toujours inutilisé.

En matière de recettes, les ressources des communes proviennent de reversements de l'Etat d'une part, et d'impôts, taxes et redevances perçues à l'initiative de la commune, d'autre part. A Ziguinchor, ces derniers représentent 80 % des ressources communales (contre 30 % à Thies) ce qui explique au passage pourquoi le budget de Ziguinchor paraît relativement élevé par rapport à sa population. Ils comprennent (les chiffres sont approximatifs) :

- taxes sur les marchés : 50 millions
- taxes sur les spectacles : 10 millions
- vente des pièces d'état-civil : 30 millions
- impôts locaux : 100 millions

Les impôts locaux comprennent notamment l'impôt du minimum fiscal payé principalement par les chômeurs et les prostituées car, en sont exemptés, salariés, militaires, indigents, malades ; c'est l'Etat qui perçoit, pour son compte, la taxe équivalente payée par les salariés ce qui signifie qu'il ne laisse aux communes que les taxes ne pouvant guère rapporter. Ces impôts locaux comprennent aussi patentes, contribution foncière non bâtie et, dans quelques rares cas (Plateau à Dakar), contribution foncière bâtie. Si leur recouvrement est assuré par la commune, le rôle est établi par le Ministère des Finances à partir du cadastre théorique-tenu par ce dernier.

Ce schéma de principe, parfait sur le papier, ne peut, en fait, pas fonctionner : à Dakar les dernières mises à jour du cadastre datent d'il y a 4 à 5 ans et, en province, c'est certainement plus ancien. Ceci signifie donc qu'aujourd'hui plus personne ne sait de quoi est composé l'espace communal ce qui, entre autres, conduit à : l'impossibilité de mettre en place une fiscalité locale adaptée aux ressources des contribuables et aux besoins des communes, l'impossibilité d'établir des plans de développement communaux : comment faire un plan d'urbanisme et prévoir réseaux d'eau, d'égout, voirie à construire, si on n'a pas de plan sérieux de l'existant - on a découvert, au moment de leur pose, que certaines conduites d'eau prévues à Ziguinchor passaient sous des maisons - l'impossibilité de réaliser dans des délais raisonnables les transactions immobilières nécessaires à la vie économique : comment identifier le propriétaire ?

Ce cadastre, pilier de toute base de données urbaines, nécessaire au développement des villes devrait être complété par divers fichiers spécialisés qui n'existent pas au Sénégal : fichier des réseaux donnant leurs caractéristiques géographiques et techniques facilitant leur gestion et leur maintenance, fichier de la population donnant ses caractéristiques sociologiques et

permettant de prévoir non seulement les infrastructures qui lui seront nécessaires à court ou long terme (écoles, équipements publics, emplois, ...) mais aussi une imposition locale moderne par le biais de la taxe d'habitation payée par les habitants de chaque immeuble en fonction de la qualité de l'immeuble et donc en fonction de leur niveau de revenu.

Cette méconnaissance de l'espace communal, tant en ce qui concerne les biens qu'en ce qui concerne les personnes, est l'obstacle majeur interdisant aux communes sénégalaises tout développement.

Le budget d'investissement

On vient de voir que, dans l'état actuel de leurs ressources, les communes n'avaient aucune marge permettant un autofinancement d'investissement. Il peut certes exister quelques fonds gérés par l'Etat mais son impécuniosité conduit à douter de leur réelle capacité à fournir les ressources dont les communes ont besoin. C'est ainsi qu'il existe au Sénégal un "Fonds d'Investissement Communal" lui-même alimenté par une taxe sur l'essence partagée entre ce fonds, un fonds pour l'habitat et un fonds routier. Est-il possible de voir la plupart des besoins des communes financés par ce fonds ?

Il apparaît alors que, en Afrique francophone, les investissements nécessaires au développement urbain ne pourront être financés que par des prêts ou dons de l'aide extérieure.

S'agissant des prêts, on pourra trouver des ressources pour le financement d'équipements (eau, électricité, téléphone) gérés par des organisations structurées en mesure de rembourser les prêts : la vente de leurs services leur fournit les ressources nécessaires. De tels prêts ne pourront cependant jamais être accordés aux communes : on a vu qu'elles étaient incapables de rembourser les annuités. Reste alors le don, mais là encore on constate (exemple de l'abattoir de Ziguinchor) que la commune peut ne pas être en mesure d'assurer le fonctionnement courant : l'aide extérieure sur dons arrive alors à être utile tant, du moins, que la commune ne disposera pas du minimum lui permettant de se gérer.

On peut alors se demander si la priorité aujourd'hui n'est pas de mettre en place des systèmes de gestion communale efficaces avant de réaliser les investissements, certes souhaitables, mais qui ne peuvent être utilisés faute de cette gestion.

CONCLUSIONS

Ce tableau est peu encourageant mais il faut être capable de voir les réalités et ne pas se satisfaire du seul énoncé de certains principes démocratiques sans regarder comment ils sont mis en oeuvre. On laissera au lecteur le soin d'imaginer les conséquences de ces réalités sur la qualité des fonctionnaires municipaux locaux et les moyens dont ils peuvent disposer pour assurer leurs mis-

sions. Il aura également à en imaginer les conséquences à plus long terme, notamment sur le niveau de formation d'enfants éduqués dans des écoles municipales décentralisées. On lui demandera enfin de se mettre à la place de l'entrepreneur qui, prêt à prendre le risque de l'entreprise, voudrait acheter un terrain, construire les locaux nécessaires à son activité, recruter le personnel dont il a besoin... N'a-t-il pas cent occasions de se décourager ?

Mais il faut aussi aller plus loin : est-il raisonnable d'inciter, par des crédits massifs, le monde rural à produire davantage alors que l'exutoire naturel de ses produits, là où ils pourraient être achetés et transformés, voit ses infrastructures économiques et industrielles disparaître progressivement ? Est-il réaliste de croire à une réindustrialisation alors que les structures actuelles de la ville ne peuvent que démobiler tout esprit d'entreprise ?

On peut enfin se poser la question de savoir ce que peut faire, dans ce contexte, la coopération étrangère : est-il réaliste de continuer à envoyer dans ces villes, ou auprès des ministères d'urbanisme, les meilleurs spécialistes en tous genres dont on découvre maintenant que leurs plans ne seront jamais mis en œuvre ?

Le problème de la gestion urbaine en Afrique noire francophone (et ailleurs) est difficile. A des considérations techniques complexes on mêle trop souvent le prétexte de considérations politiques locales, ce qui permet de ne pas aborder les vrais problèmes. L'aide internationale n'éprouve plus ces scrupules car elle sait maintenant qu'il ne suffit plus de faire de la technique, aussi sophistiquée soit-elle, mais qu'il faut d'abord toucher aux vrais problèmes ayant pour noms institutions et réglementations adaptées à un monde aux conditions économiques et culturelles différentes du nôtre. La France ne peut-elle tenir un langage similaire car qui, mieux que nous, peut relever ce défi du Directeur adjoint de l'agence des Nations Unies chargée de l'Habitat ; au colloque de l'OCDE d'octobre 1986, il déclarait à Paris et en anglais : "Vous, Messieurs du Canada et de Belgique qui parlez français, pouvez-vous prendre en charge la formation à la gestion des responsables des villes d'Afrique de l'Ouest, car personne ne le fait ?".

Hugues LE MASSON

**Ancien Maire-Adjoint
de Louveciennes**

**Fondé de pouvoir à la CCCE
(Caisse Centrale de Coopération
Economique)**

(1) Ils sont pour la plupart tirés du Sénégal où l'auteur de ces lignes a eu l'occasion d'étudier ces questions en 1987.